

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### De l'E-gouvernement au gouvernement en réseau

Lobet-Maris, Claire; De Terwangne , Cécile

*Published in:*  
Revue Terminal

*Publication date:*  
2007

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Lobet-Maris, C & De Terwangne , C 2007, 'De l'E-gouvernement au gouvernement en réseau: questions pour la recherche en sciences sociales', *Revue Terminal*, Numéro 99-100.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **De l'E-Gouvernement au gouvernement en réseau : questions pour la recherche en sciences sociales Claire Lobet-Maris et Cécile de Terwangne<sup>1</sup>**

L'E-Gouvernement (ou administration électronique) introduit un changement majeur dans les rapports entre citoyens et administrations. Là où dans le système traditionnel, le citoyen devait coordonner lui-même ses démarches administratives, la perspective introduite par l'E-Gouvernement se propose de déplacer cette coordination vers l'administration, à travers une offre de service en ligne certes mais surtout intégrée ou coordonnée. Est-ce là un simple changement de forme dans le mode de prestation des services publics ou un changement plus radical dont il convient d'interroger la signification sociale ? Telle est la question que se propose d'étudier le présent article.

Cet article se présente sous la forme d'un essai. Il se base sur des très nombreux travaux empiriques menés sur l'E-gouvernement et la modernisation de l'Etat. Il entend éclairer les grands mouvements structurants qui se trament derrière la modernisation des administrations tels que nous avons pu les observer dans un pays petit mais complexe au plan institutionnel : la Belgique. Le lecteur se souviendra du cadre institutionnel particulier de la Belgique qui se distribue autour de cinq niveaux de pouvoir : fédéral, régional, communautaire, provincial et enfin communal disposant chacun de compétences particulières et d'administrations qui leur sont propres.

### **De l'opinion au système : les registres de justification de l'E-Gouvernement**

Le renouveau dans la prestation de services publics s'appuie sur différents registres de justification souvent assésés pour forcer la marche mais rarement démontrés dans des études rigoureuses portant sur la relation citoyens administrations.

En s'appuyant sur les travaux de Boltanski et Thévenot (1991), on peut dire que les politiques d'E-Gouvernement ont d'abord trouvé leur justification et motivation dans le registre de l'opinion, où il convenait de proposer des services et des informations en ligne aux citoyens pour forger une image de modernité mais aussi de transparence des administrations publiques et partant de leurs gouvernants. Ce fut la vague des années 90 avec le déploiement de sites Internet gouvernementaux ou encore des « first stop of information » qui travaillaient essentiellement sur la présentation d'une image rénovée des services publics visant à une meilleure accessibilité et transparence de l'information publique.

Sans disparaître pour autant, la transparence et la modernité se virent ensuite consolidées d'un discours politique portant sur les avantages comparatifs des régions ou des nations européennes. Celui-ci mettait en avant l'importance capitale de disposer de services publics efficients et transparents pour attirer les investissements qu'ils s'agissent de l'implantation d'entreprises ou de la localisation citoyenne. Ce discours donna lieu, en Belgique, à une grande effervescence d'innovations dans la prestation de services publics et ce surtout au niveau des villes très concernées par cette question de l'attractivité, mais aussi plus souples à l'innovation que les grandes administrations fédérales et plus unifiées dans leur capacité à agir. Aux sites purement informationnels vinrent s'adjoindre les premiers pas d'une

---

<sup>1</sup> Coordonnées des auteurs : Claire Lobet-Maris, CITA-FUNDP, 21, rue Grandgagnage- 5000 Namur- Belgique, [claire.lobet@fundp.ac.be](mailto:claire.lobet@fundp.ac.be) – Cécile de Terwangne, CRID-FUNDP [cecile.deterwangne@fundp.ac.be](mailto:cecile.deterwangne@fundp.ac.be)

interactivité proposée dans des formulaires intelligents ou encore l'amorce de certains services en ligne.

A l'instar de ce qui se passa dans la plupart des grandes entreprises dans les années 80, après une vague de bouillonnements innovants portée par de multiples initiatives locales peu coordonnées entre elles, on observa, en Belgique, fin des années 90, un certain retour du balancier, prônant l'ordre, la cohérence et la vision d'ensemble de l'administration... On assista alors à un certain mouvement de recentrage de la problématique où le système pris le pas sur l'initiative, le « tout » sur le projet local et où l'administration, en dépit des arrangements institutionnels qui la sous-tendent, entreprit de s'imposer comme un appareil unique, un système d'ensemble dont il convenait de consolider l'intégration « systémique ». On vit alors apparaître un discours dénonçant l'organisation administrative en silos de compétences non intégrés, fustigeant le désordre informationnel et l'incohérence apportés par la multiplication d'expériences locales peu coordonnées entre elles. Avec ce discours, on entre de plein pied dans le registre industriel mettant en avant la rigueur des fonctionnements, l'efficacité dans la gestion des flux d'information et l'intégration du système administratif. De manière métaphorique, on pourrait dire que ce discours tend à déplacer l'image de l'administration perçue comme la somme de parties au profit d'une vision plus totalitaire où l'administration est présentée comme un « tout » dont il convient de travailler l'efficacité et l'intégration. De ce discours, se dégage une certaine vision de l'administration présentée comme un système unique d'information dont il convient de consolider la coordination générale... Au plan politique, ce discours est loin d'être neutre. Il sonne le retour des « grands acteurs » sur la scène administrative, à savoir les instances fédérales ou centrales des appareils de l'Etat qui par leurs positions sont en ordre utile pour opérer ces grandes manœuvres systémiques.

## **De la ligne de vie à l'administration en réseau : une vision systémique et hiérarchique de l'administration**

Deux composants centraux, ou dispositifs servent de points d'appui à la « promotion » de cette vision systémique de l'administration, à savoir les « lignes de vie » orchestrées dans des guichets uniques, d'une part et « l'administration en réseau », de l'autre. Examinons chacun de ces dispositifs.

### **Lignes de vie et guichets uniques**

L'approche de l'administration en lignes de vie s'inscrit très clairement dans la volonté des administrations de reprendre la main sur la coordination dans leurs prestations de services. Techniquement, l'objectif est louable et se gratifie de multiples discours dénonçant le « parcours de combattants » qui est celui des citoyens dans l'accomplissement de certaines procédures administratives. A ce parcours morcelé, chaotique et souvent redondant, l'E-Gouvernement entend répondre par une approche lissée et intégrée des procédures administratives via le développement de lignes de vie, sorte de cheminements simplifiés et balisés du parcours du citoyen dans les méandres des procédures administratives. Très inspirées du CRM et des approches E-Business orientées clients, ces approches proposent un découpage des relations administrations-citoyens en scénarios de vie, chacun orchestrés par un back-office administratif dont le citoyen n'a plus à connaître les méandres.

Arrêtons-nous un court instant sur cette notion de ligne de vie et la transformation des relations citoyens-administrations qu'elle véhicule. Pour justifier cette approche, on a très souvent mis en avant la ligne de vie entrepreneur dénonçant la complexité et l'incohérence

des parcours administratifs à accomplir pour fonder une entreprise. A la dizaine de « comptoirs » administratifs qu'avait à connaître le futur entrepreneur pour fonder sa société, se substitue celle d'un guichet unique lui proposant un parcours unifié.

Il y a dans cette vision et cette visée plusieurs aspects qu'il convient d'analyser. Le premier concerne la normativité des parcours et du découpage administratif de la vie des citoyens. Proposer des événements de vie aux citoyens comme aux entreprises suppose de cadrer les relations citoyens-administration dans un ensemble de parcours ou de scénarios pré-normés qui balisent le champ des possibles. Plus la procédure est automatisée et intégrée, plus la normativité se fait forte. Elle réduit donc le champ des possibles du citoyen à ce qui a été programmé pour lui, laissant, au final, peu de place à la liberté en dehors des parcours fléchés par l'administration. Dans cette relation administrations-citoyens, l'administration reprend très clairement la main sur la manière dont elle souhaite qu'on s'adresse à elle, telle une forteresse qui architecture très finement les points de passage vers ses cours intérieures.

L'approche en lignes de vie met également en avant une vision de la relation administrations-citoyens où les processus et l'organisation efficiente de ces derniers prennent le pas sur la finalité, le contenu de la relation et sa légitimité. Dans ce débat et cette recherche sur l'efficacité des processus, les questions relatives à la relation administrations-citoyens, à la légitimité et à la finalité de certaines actions ou services publics semblent progressivement perdre droit de cité. En d'autres termes, le débat politique sur le fond et la finalité de ces réformes semble complètement évacué, voir ne plus pouvoir s'exprimer dans un cadre qui met désormais l'accent sur un débat purement gestionnaire où le management des processus tient lieu et place de toute interrogation démocratique sur le bien fondé ou la finalité de ces réformes.

A cette analyse, on peut ajouter aussi une certaine montée en puissance du paradigme consumériste dans la relation administrations-citoyens, où l'image du citoyen tend à se réduire à celle d'un client ou d'un récepteur d'un produit administratif, très attentif à l'efficacité de son mode de délivrance. En témoignent les évolutions langagières : usager d'abord, client à présent, pour nommer celui qui n'aurait jamais dû perdre son titre ou statut de citoyen.

Ce réductionnisme dans l'approche des citoyens n'est pas sans poser question. Certes, l'efficacité est un critère important dans les relations avec l'administration. Mais la confiance dans les nouveaux systèmes qui se mettent en place en est un autre. Cette confiance passe par la compréhension des procédures et la transparence de l'usage fait par les administrations des données personnelles du citoyen. Sans cette compréhension et cette transparence, on ne pourra pas empêcher que se crée un paradoxe d'une administration qui entend se rapprocher du citoyen, tout en lui devenant de plus en plus opaque.

Enfin, cette approche en lignes de vie et son mode de délivrance en guichet unique questionnent également les arrangements plus politiques qui président à l'organisation de son back-office. Les lignes de vie traversant souvent plusieurs niveaux institutionnels, se pose la question de leur coopération dans l'administration de ces nouvelles formes d'intégration de services. Dans un pays fédéral comme la Belgique, des accords de coopération régissent l'intervention des différents niveaux de pouvoir dans l'organisation de ces lignes de vie et la mise en place de ces guichets uniques. Sorte de pacte de « non agression » et non transgression institutionnelle, ces accords ne peuvent toutefois que mettre en avant des grands principes qui ne règlent pas tout et particulièrement pas le design fin des arrangements administratifs et politiques nécessaires à cette approche en guichet unique.

A ce niveau on observe une tension paradoxale entre, d'une part, des acteurs administratifs qui se pressent tous au rang de guichets uniques ou de front offices refusant en quelque sorte la disparition de leur visibilité institutionnelle et, d'autre part, un mouvement de fond qui semble reconfigurer les pouvoirs administratifs vers de grands acteurs qui s'imposent d'autant plus facilement qu'ils sont d'une part fédéraux ou nationaux (par opposition à régionaux et locaux) et d'autre part, détenteurs des bases de données authentiques. Pour le grand public, ces manœuvres politiques qui orchestrent la configuration des back-offices sont cachées au profit d'une administration qui entend désormais dire d'elle-même qu'elle fonctionne en réseau.

### **L'administration en réseau**

Ce fonctionnement en réseau des administrations, ou encore ce qui dans le vocable européen se baptise de « networked government » vaut également un court arrêt d'analyse dans la mesure où il interroge directement la question de la gouvernance de ces réseaux. Le sens commun tend souvent à opposer réseau et hiérarchie, renvoyant dos à dos deux modes de gouvernance aux attributs politiques bien contrastés.

Le réseau, plus encore depuis la métaphore de l'Internet, apparaît doté de vertus démocratiques d'autorégulation et de répartition des compétences par opposition à l'image autoritaire et centré qu'offrent les modèles hiérarchiques de gouvernance publique. Dans le débat hiérarchie-réseau où se sont illustrés nombre de politologues et d'économistes, ce qui techniquement pèse dans la balance des choix de gouvernance réside dans ce que les économistes nomment les coûts de transaction nécessaires à l'action organisée ou à la cohésion sociale. Or, dans ces réformes publiques, dans ce nouveau mode de prestation en guichet unique, les coûts de transactions sont non seulement importants mais aussi historiquement et politiquement complexes et enracinés. Dépasser cette complexité, s'affranchir de ces barrières politiques nécessite de longues concertations... Or l'agenda politique est à l'urgence, une urgence qu'on ne semble pas pouvoir questionner mais qui a comme conséquence directe que des arrangements doivent se faire et que ceux-ci passent souvent par un retour à de la hiérarchie dans les réseaux.

Un temps dépassées par leurs périphéries plus souples à l'action et à la réforme, les administrations centrales reprennent une position hiérarchique dans la gouvernance et la mise en œuvre de ces réformes et ce d'autant plus facilement que dans les systèmes d'information qui se mettent en œuvre elles occupent souvent une position centrale de nœuds informationnels.

Ainsi à titre d'anecdote, lors d'une des premières conférences données sur la problématique des guichets uniques dans le monde public, un participant avait soulevé la question linguistique du choix de ce vocable. Fallait-il voir dans ces termes, un recentrage des administrations au détriment des réformes institutionnelles qui ont accompagné notre développement démocratique ? A cette époque, nous étions au milieu des années 90, la question fut à peine comprise et rapidement balayée par une insistance mise sur le caractère métaphorique d'une appellation et la multiplicité des guichets à venir. Aujourd'hui à la lumière des réformes mises en place dans notre pays, la réponse semble moins simple, plus complexe politiquement. Le caractère sympathique et proche du citoyen des réformes menées autrefois au départ des communes et des régions semble laisser la place à des réformes qui se font aujourd'hui beaucoup plus systémiques, plus intégrés où « l'autonomie » locale et régionale semble progressivement céder le pas à une gouvernance plus globale, plus centrée sur la constitution d'un système parfaitement intégré et maîtrisé.

On retrouve ainsi au niveau des administrations d'Etat, le même projet que celui qui a marqué les entreprises privées dès les années 80, à savoir celui de transformer une construction organisationnelle plurielle en un système d'information unique parfaitement intégré et cohérent. Vieux rêve de la cybernétique qui touche aujourd'hui de plein fouet le monde public. Il n'est pas innocent de noter au passage le glissement de vocabulaire européen qui fin des années 90 parlait de « networked government » et aujourd'hui parle de « networked governance », signifiant par là même que ce dont il est question n'est plus seulement d'ordre administratif mais touche désormais à notre gouvernance politique.

Au plan politique, en effet, ce fonctionnement en réseau questionne l'organisation démocratique des Etats. Traditionnellement, les administrations publiques étaient structurées en silos cloisonnés, indépendants les uns des autres. Ce modèle en silos signifiait que chaque entité se voyait attribuer des missions et compétences bien définies pour la réalisation desquelles elle disposait d'informations propres. Ce modèle conduisait à la mise en place de systèmes d'information verticaux et fermés. Dans un tel contexte, la communication des informations entre entités publiques, de même que le partage des données, étaient particulièrement limités. Là où ils étaient autorisés, communication et partage des informations étaient encadrés par des réglementations strictes. Quant au transfert de données hors du secteur public vers des partenaires privés, il était encore plus sévèrement restreint.

Cette image fragmentée de l'administration est aujourd'hui dénoncée comme l'anti-thèse de l'efficacité administrative. À ce fonctionnement en silos, l'E-gouvernement entend répondre par un fonctionnement en réseau (« networked government »), d'une administration qui entend désormais se présenter comme un système d'information unique, parfaitement intégré et cohérent. Sans doute touche-t-on là plus au projet qu'à son déploiement effectif mais il convient toutefois de questionner cette vision dans ce qu'elle implique pour nos libertés et notre démocratie.

La première question concerne l'équilibre des pouvoirs entre administrations et citoyens. L'abandon progressif du modèle en silos au profit d'une administration en réseau signifie aussi le renoncement à la garantie traditionnelle contre un État omniscient à l'égard duquel le citoyen serait totalement transparent<sup>2</sup>. Ce renoncement doit être considéré avec lucidité, et non avec la certitude béate que tout progrès technique est bon en soi. Certes, il ne s'agit pas de tourner le dos aux technologies nouvelles et à leurs formidables performances. Mais on ne peut pas réduire l'État à un simple fournisseur de services en quête d'efficacité. L'efficacité est assurément une valeur à promouvoir au sein des administrations publiques. Cependant, étant donné la quantité et la nature des données à caractère personnel traitées par le secteur public, et le caractère obligatoire de leur collecte, d'autres valeurs doivent impérativement être prises en considération.

La deuxième question relève de la transparence des traitements et des échanges d'information qui sous-tendent ce fonctionnement en réseau. Une des préoccupations affichées par les promoteurs de l'E-gouvernement est d'organiser le fonctionnement de l'administration de manière à éviter les demandes répétées des mêmes informations auprès des citoyens ou des entreprises. C'est le principe de la collecte unique des données. Cela garantit une meilleure fiabilité et des bases de données dites « authentiques » (le registre national, la banque carrefour des entreprises, la documentation patrimoniale etc.), où chaque administration

---

<sup>2</sup> D. De Roy, C. de Terwangne, Y. Poulet, « La Convention européenne des droits de l'homme en filigrane de l'administration électronique », in *50 ans d'application de la CEDH en Belgique: entre ombres et lumières*, Actes du Colloque organisé par le Centre de droit public de l'ULB les 20 et 21 octobre 2005 à Bruxelles, à paraître.

puisera les informations de base nécessaires. Mais supprimer les demandes répétées d'une même information implique nécessairement un partage de cette information entre les entités publiques intéressées. Ce qui pose directement la question de la protection de la vie privée et des libertés du citoyen<sup>3</sup>.

## **E-Gouvernement et Networked governance: défis et questions pour la recherche en sciences sociales**

Si les quelques tendances évoquées ci-dessus se confirment, il importe dès à présent d'en questionner la signification sociale pour nos démocraties.

La mise en œuvre de formes plus intégrées de prestation de services et l'action publique en réseau qu'elle sous-tend pose de manière évidente la question des arrangements institutionnels sous-jacents. Ainsi comme nous l'avons souligné ci-dessus, on peut se demander si « l'E-gouvernement » et la « networked governance » n'amorcent pas une tension dont il faudra pouvoir débattre entre d'une part l'ordre politique où la démocratie se conjugue avec une saine répartition des pouvoirs et d'autre part l'ordre gestionnaire où l'efficacité publique se conjugue avec l'intégration des systèmes administratifs. Ces questions sont à éclairer à l'aune de l'autonomie et de la diversité des pouvoirs voulus par nos démocraties, à l'aune aussi de la globalisation qui marque notre modernité et qui pose avec acuité la question de la configuration future de ces systèmes intégrés de gouvernance. On retrouve ainsi sous une question anodine de prestation de services des questions politiques majeures concernant la place des Etats et des régions dans un monde de plus en plus ouvert et complexe.

La seconde question intimement liée à la précédente concerne la nécessaire réflexivité sociale pour l'évolution de nos sociétés. Construire des systèmes administratifs de plus en plus intégrés avec comme seuls mots d'ordre la cohérence et la transparence revient à imposer le projet d'un nouvel ordre social proche de celui que le taylorisme a voulu insuffler au début du siècle passé dans le monde industriel. Sans doute touche-t-on là plus au projet qu'à son déploiement effectif mais il convient toutefois de se questionner sur cette vision idéalisée de la gouvernance administrative. Cette vision idéalisée est celle d'un système fluide et parfaitement intégré, ne laissant plus de place à l'incertitude, à l'incohérence, où le « jeu » dans les rouages est vécu comme une inefficacité ou un dysfonctionnement. Or un système qui donne du jeu est aussi un système qui évolue au gré des oppositions et des interprétations. Certes, une observation fine de la mise en œuvre et de l'usage de ces systèmes montre que de jeux, il en est encore beaucoup question et que le déploiement de tels systèmes se fait plus dans le conflit inter-institutionnel que dans la belle énergie d'un idéal du « tout » coopératif. Il n'empêche que le discours reste présent et tend à faire taire les voix dissonantes de ceux qui voudraient questionner non pas les détails du projet mais le projet lui-même. Ainsi le débat sur la « networked governance » et la rationalité fonctionnelle qu'elle charrie se fait-il de plus en plus vide laissant comme seule alternative, pour reprendre les termes d'Hirschmann<sup>4</sup> la loyauté ou l'exit...

La troisième question concerne la normativité sous-jacente à de telles réformes. Transformer l'administration en un système d'information fluide et régulé suppose aussi d'encapsuler joli !

---

<sup>3</sup> C. Lobet-Maris, C. de Terwangne et Y. Pouillet, « L'E-Gouvernement, une révolution ? Aux armes citoyens ! » In Revue de Louvain, Université Catholique de Louvain, décembre 2006

<sup>4</sup> A.O. Hirschman, **Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States**, Harvard University Press.

la relation citoyens-administration dans un ensemble de programmes qui balisent le champ des possibles. Les événements de vie en sont sans doute une illustration parlante puisqu'ils encadrent nos relations aux administrations dans des parcours et des scénarios pré-normés. Ici aussi il ne semble plus guère y avoir de place pour le jeu en dehors des parcours fléchés par l'administration. Plus la procédure est automatisée et intégrée, donc efficiente plus la normativité se fait forte réduisant le champ des possibles du citoyen à ce qui a été programmé pour lui. Ici aussi il convient d'interroger solidement les représentations sociales du citoyen et du service public véhiculées par cette approche en événements de vie et cette automatisation toujours plus avant des relations citoyens-administration.

Au-delà des événements de vie et de leur automatisation, c'est aussi la question de la pluralité et de la diversité qui est en jeu dans l'approche systémique sous-jacente à l'E-Gouvernement. La multiplication des interlocuteurs administratifs s'affiche aujourd'hui comme l'anti-thèse de l'efficience administrative. Or, ce que d'aucuns dénoncent au nom de l'efficience administrative, d'autres l'avaient bâti au nom de la répartition des pouvoirs et du juste équilibre démocratique dans les relations citoyens-administration. Ainsi peut-on se questionner sur l'effet démocratique que pourrait avoir une administration qui entend de plus en plus se présenter ou du moins se vouloir comme un « tout » cohérent et intégré. Cette question est rarement débattue et pourtant elle devrait pouvoir s'énoncer pour éclairer l'épistémologie politique sous-jacente de l'E-Gouvernement et partant revoir son assise démocratique.

Enfin, la dernière question concerne la distance sociale qui s'instaure progressivement entre citoyens et administrations à travers la mise en œuvre de ces systèmes pourtant voulus pour rapprocher l'administration des citoyens. Le caractère de plus en plus systémique et en réseau des prestations de service ne contribue-t-il pas à augmenter l'opacité du fonctionnement administratif et des lieux de décision qui pèsent sur nos destinées citoyennes ? Autrefois, on pouvait « s'en prendre à quelqu'un », aujourd'hui la responsabilité du sort du citoyen semble diffractée dans un système dont il ne comprend ni l'épaisseur, ni les rouages, ni les règles du jeu. Peut-on alors lui reprocher sa perte de confiance dans les institutions publiques et son manque d'engagement citoyen ? Ne doit-on pas au contraire interroger ces réformes dans ce qu'elles conduisent peut-être le citoyen à se comporter de manière utilitariste comme un consommateur prudent !

## **Bibliographie**

Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press.

D. De Roy, C. de Terwangne, Y. Poulet, « La Convention européenne des droits de l'homme en filigrane de l'administration électronique », in *50 ans d'application de la CEDH en Belgique: entre ombres et lumières*, Actes du Colloque organisé par le Centre de droit public de l'ULB les 20 et 21 octobre 2005 à Bruxelles, à paraître.